

Polizia ordine pubblico e crimine tra città e campagna: un confronto comparativo

[Seminario di Studi, Messina, 29-30 novembre 2004]

a cura di
Livio Antonielli



Rubbettino

Marie Vogel

*Comment la police municipale française devient urbaine:
les transformations de la carte policière en France 1880-1910*

L'opposition ville/campagne retenue comme entrée thématique du colloque paraît d'emblée pertinente pour caractériser le système policier français durant les XIX^e et XX^e siècles. Cette distinction recouvre la différenciation traditionnelle des forces de police: civiles pour les villes, militaires (la gendarmerie) pour les campagnes, qui paraît majeure dans les analyses historiques comparatives classiques¹.

Police et gendarmerie renvoie à deux modèles complémentaires de maillage ou de contrôle du territoire. Le premier, militaire, est territorialement continu. La gendarmerie, arme à part entière qui relève du ministère de la Guerre pour l'administration de ses personnels et de ses moyens, est en charge de la sûreté publique en zone rurale, du contrôle des routes et voie de communication, et de la police aux armées. Présente sur l'ensemble du territoire, elle est organisée hiérarchiquement en légions, en compagnies qui opèrent sur un département, et en brigades présentes dans chaque canton. L'unité de base de l'organisation de la gendarmerie départementale est la brigade; elle a pour assise territoriale le canton.

Le second modèle, celui de la police civile, correspond à une organisation mixte et spatialement discontinue. Mixte car les polices municipales constituent sous la III^{ème} République le seul segment du dispositif policier qui ne soit pas sous l'autorité directe et exclusive du pouvoir central. En effet les communes ont, pour l'organisation des polices municipales, la même autonomie que pour les autres services municipaux. Elles fixent les cadres du personnel, le recrutent et l'administrent, réglementent le service et en supportent intégralement la charge financière. Ce-

¹ D.H. Bayley, *The police and Political Development in Europe*, in Ch. Tilly (a cura di), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton 1975; C. Emsley, B. Weinberger, *Policing Western Europe: Politics, Professionalization and Public Order 1850-1940*, Greenwood Press, Westport 1991.

pendant, depuis 1800², dans les communes de plus de 5.000 habitants, la direction du service municipal de la police est confiée à un agent de l'État, le commissaire de police. Cette organisation est confirmée par la loi municipale d'avril 1884. Le cadre commun d'organisation des polices des villes reste jusqu'à la fin de la III^{ème} République celui fixé par le double jeu de la loi de pluviôse an VIII et de la loi de 1884. Les polices des villes sont en même temps des commissariats et des services municipaux.

L'opposition ville/campagne dessine un paysage policier français qui semble avoir, pour la période, l'équilibre et la netteté des lignes d'un jardin à la française. Administrativement cette carte policière d'ensemble est dotée d'une grande stabilité: les principes de l'organisation de la gendarmerie départementale, comme ceux des polices municipales urbaines, n'évoluent guère et il faudra attendre l'étatisation des polices municipales en 1941 pour les voir profondément remaniés.

Mon propos est de questionner la carte policière en décomposant la manière dont s'effectue l'alignement police/ville selon les deux points de vue qui la réalisent³. Je considérerai d'abord le point de vue central, celui du ministère de l'Intérieur. Il s'agit d'explicitier les catégories qui servent à penser la ville et la police urbaine et de saisir sa place dans le jeu des priorités policières d'ensemble. Quelles sont les catégories qui servent à organiser les polices des villes à la fin du XIX^{ème} siècle? À quelle conceptions de l'activité policière à la ville ou à la campagne renvoient-elles? À quelles priorités? Quelle est la carte de la police des villes produite par l'action de l'administration centrale?

Je reprendrai ensuite cette même question (quel alignement police/ville et selon quelles catégories) à partir d'un autre point de vue, celui des acteurs locaux – municipalités ou professionnels – et des services de polices urbaines. C'est une autre carte des polices urbaines, ou une carte avec d'autres reliefs, qui se donne à voir. Ce jeu de points de vue correspond à un déplacement de points de vue d'acteurs (des acteurs des administrations ou politiques centrales versus acteurs locaux professionnels ou politiques) mais aussi à une inflexion d'une histoire institutionnelle stato-centrée à une histoire sociale des institutions et activités policières.

² Selon la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), qui organise l'administration du territoire national.

1. Les transformations de la carte policière 1880-1910: un point de vue central

Déprise et reprise centrales en matière de police

Du point de vue central, et pour la période considérée, les transformations de la carte policière que la III^{ème} République initie ne concernent pas en premier lieu les organisations territoriales existantes de la police municipale et de la gendarmerie, mais la police politique. Une fois supprimés les vestiges de la police politique du Second Empire, les commissaires cantonaux⁴, il s'agit d'en recréer une qui soit une police politique républicaine, acceptable et limitée. La III^{ème} République supprime les commissariats cantonaux, puis à la suite des attentats anarchistes des années 1890, crée des commissaires de polices spéciales, organisés en réseaux sur la base des lignes de chemins de fer, puis départementalisés et placés sous le contrôle des préfets. Enfin seront créés au début du XX^{ème} siècle (1908) les Brigades mobiles, unités spécialisées de police judiciaire – police emblématique d'un régime républicain, et organisées selon les ressorts des cours d'appel et par régions.

Durant la même période, les grandes lignes de l'organisation de la gendarmerie sont préservées. La gendarmerie territoriale se transforme peu et ses effectifs ne progressent que lentement (20.400 gendarmes dans 4.034 brigades en 1880; 21.200 en 4.300 brigades en 1910).

En matière de police urbaine, le *statu quo* domine, la référence à la loi de pluviôse an VIII qui prévoyait un commissaire pour les communes de plus de 5.000 habitants (puis un de plus par tranche de 10.000 habitants) est maintenue alors que les prérogatives municipales dans leur ensemble s'affermissent. La loi de 1884, charte municipale, réaffirme la responsabilité du maire en matière de police et reconnaît aux municipalités liberté de recruter leur personnel policier (agents de police pour les communes de plus de 2.000 habitants et uniquement des gardes-champêtres en dessous). À la jonction de ces principes d'organisation hétérogènes nous trouvons ainsi des services de police urbaine constitués en commissariat dans les communes de plus de 5.000 habitants, et simplement d'agents de polices dans les communes de 2 à 5.000 habitants⁵. En matière de police urbaine, il n'existe pas d'unité organisationnelle élémentaire comme la

³ Les données sont issues d'un travail de thèse sur les polices des villes sous la III^e République, Vogel, 1993.

⁴ Les commissaires cantonaux avaient une mission de surveillance politique des notables et des populations ouvrières remuantes des petites villes de moins de 5.000 habitants. Il y en avait environ 900 qui sont supprimés dès le début des années 1880.

⁵ Les gardes champêtres peuvent exister dans l'ensemble communes (rurales et urbaines).

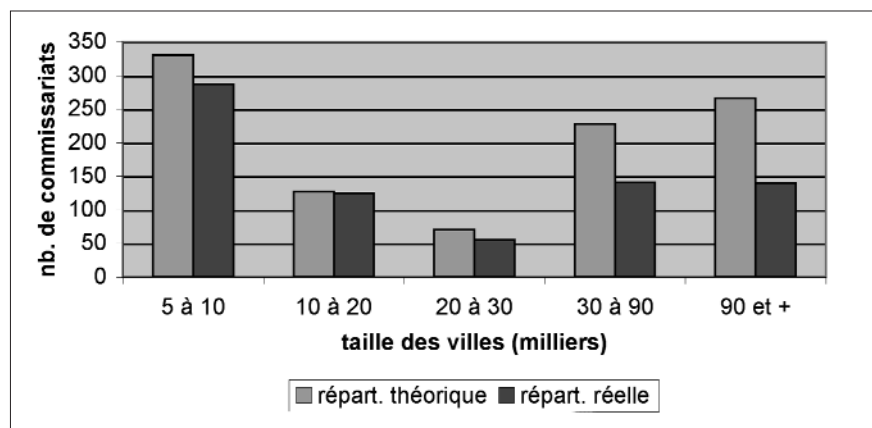
brigade pour la gendarmerie. Le commissariat, et le seuil de 5.000 habitants qu'il suppose, tend cependant à en être l'équivalent. C'est très explicitement la référence pour le ministère de l'Intérieur qui gère ses personnels (les commissaires de police municipale) dans ce cadre.

Qu'en est-il en pratique? La carte des commissariats de police urbaine

Des années 1880 à 1906, la priorité donnée à la police politique induit une gestion en déshérence des polices municipales. Elle se réduit pour l'essentiel à l'administration courante de la présence policière sur le territoire par l'intermédiaire des commissariats. Si l'on assiste à une rétraction lente de la surveillance politique qui va concerner à la marge la police des villes – il existait des commissaires municipaux spéciaux dans des petites villes de moins de 5.000 h, qui disparaissent complètement en 1885 –, il n'y a pas d'augmentation du nombre des commissaires de police municipale, tout comme il n'y a pas de révision de la carte des commissariats; la référence à la loi de pluviôse est en pratique effectivement maintenue.

Aussi, la répartition des commissaires de police municipale ne s'est que très peu modifiée entre 1880 et 1906. Les commissaires de police municipales (ils sont environ 750 en 1906) sont majoritairement en poste dans les petites villes de moins de 20.000 habitants, et ils sont près de 300 à l'être dans de très petites villes de moins de 10.000 habitants [graph. 1]. La loi de pluviôse, en retenant le seuil de 5.000 habitants pour la fixation d'un commissariat de police municipale, ancre une bonne partie des commissaires de police dans un contexte particulier: la petite ville.

Graph. 1 - Répartition des commissariats selon la taille des villes en 1906



Les modalités d'application de la loi renforcent ce trait puisque le taux de couverture, qui décroît globalement avec la taille de la ville, est très élevé pour les villes de moins de 20.000 habitants et particulièrement faible pour les grandes villes (52% pour les villes de 90.000 habitants et plus).

Telle qu'elle est dressée par les priorités policières d'ensemble et la politique par défaut du ministère de l'Intérieur, la carte des polices urbaines est très polarisée: la police des villes est d'abord la police des petites villes. C'est dans ces villes que les commissaires sont en poste majoritairement (plus de 60% d'entre eux sont en poste dans des villes de moins de 20.000 habitants) et c'est pour ces villes que la couverture policière (en terme de commissariat) est la mieux assurée. Il ne faut pas voir là une volonté politique nette mais plutôt l'effet de logiques multiples. Les jeux de priorités au niveau central (priorité à la police politique à la fin du siècle, puis à la police judiciaire au début du XX^{ème} siècle), dans un contexte où les ressources budgétaires pour le ministère de l'Intérieur et la police sont forcément limitées, ne plaident pas pour les commissariats de police urbaine. L'inertie administrative est grande, et la référence à la loi de pluviôse pour l'organisation territoriale de la police urbaine rend plus coûteux tout effort de réforme de la carte. Enfin, la réforme de la carte des commissariats poserait aussi la question du réajustement interne des segments du corps des commissaires de police. Les commissaires de police municipaux bien que les plus nombreux, n'y sont pas les plus influents auprès de leur l'administration centrale.

Pour le dire en court, de fait ce n'est pas premièrement par les transformations de la carte des commissariats ou par une répartition renouvelée des commissaires de police que la police des villes est devenue urbaine.

2. Les transformations de la carte policière 1880-1910: un point de vue local ou comment la police municipale devient urbaine

La loi de 1884 laisse aux municipalités une grande latitude pour le recrutement d'agents de police municipaux et pour l'organisation des services. Et c'est ainsi une autre carte policière qui se dessine si l'on s'attache cette fois non plus au commissariat mais aux services de polices des villes et à leurs développements. Contrairement à la précédente, c'est une carte qui tend à suivre les grandes lignes de la dynamique de la croissance urbaine. Nous n'avons que peu de données d'ensemble pour suivre cette évolution et les sources sont hétérogènes. Une enquête de la Direction de la Sûreté Générale (DSG) en 1889, une du corps d'inspection du ministère de l'Intérieur (en 1925) et des données issues de la presse

syndicale (agents ou commissaires) en 1907 permettent cependant dresser plusieurs états des polices urbaines en 1889, 1907 et 1925, avec des écarts de quasiment 15 ans.

La carte policière en 1889 ou une lente émergence de services de police

À la fin du XIX^{ème} siècle on assiste à l'émergence des administrations policières locales. L'enquête conduite par la DSG donne un aperçu de l'état des polices des villes de plus de 20.000 habitants (hors le département de la Seine). Le simple fait que le seuil de 20.000 habitants soit, en pratique, retenu est un indice des limites tant de l'organisation des polices que de l'intérêt de l'administration centrale qui ne s'inquiète que peu de ce qui se passe en deçà de ce seuil.

Le tableau que l'enquête permet de dresser est assez simple et les situations sont nettement différenciées [Tableau 1]. Les effectifs policiers sont au total encore réduits: 5.200 agents, dont la moitié dans les villes de plus de 100.000 habitants. L'effectif est proportionnellement plus important dans les grandes villes. Le cas français sous cet angle n'a rien de spécifique.

Tableau 1 - *Effectifs policiers par taille des villes en 1889*

<i>taille des villes</i>	<i>nombre d'agents</i>	<i>% du total</i>	<i>nb. moyen d'h. par agent</i>
> 100.000 h.	2825	52	678
40.000 - 100.000	1585	29	1078
20.000 - 40.000	1002	19	1297

Source: données de synthèse à partir de l'enquête de 1889,

La différenciation des emplois policiers n'est guère développée et les appellations ne sont pas stabilisées. Il faut généralement que le service dépasse 100 emplois policiers pour que l'on assiste à une spécialisation nette (avec des secrétaires de police et un service de la sûreté). C'est la situation des polices des villes approchant les 100.000 habitants. Remarquable aussi est le maintien des gardes-champêtres en proportion importante dans les villes de moindre importance. La tendance est plus marquée encore dans les villes du sud de la France [Tableau 2].

Tableau 2 - *Les particularités des polices des villes du sud en 1889*

nb. h	% des gardes-champêtres dans l'effectif total		part des villes du sud dans l'effectif total	
	<i>villes du sud</i>	<i>autres villes</i>	<i>gardes-champêtres</i>	<i>autres agents</i>
20.000- 40.000	22%	14%	36%	28%
40.000-100.000	18%	10%	26%	16%

Source: données de synthèse à partir de l'enquête de 1889.

On retrouve cette situation différenciée si l'on s'intéresse à la répartition par âge des agents, selon l'emploi et la taille des villes. Les moins de 40 ans sont plus nombreux dans les grandes villes et moins présents dans les villes du sud de la France [Tableau 3].

Tableau 3 - *Proportion des agents de moins de 40 ans dans l'effectif policier total en 1889*

<i>taille des villes</i>	<i>villes du sud</i>	<i>autres villes</i>	<i>ensemble</i>
> 100.000 h.	—	66%	65%
40 - 100 000 h.	56%	65%	63%
20 - 40 000 h.	37%	58%	52%

Source: données de synthèse à partir de l'enquête de 1889.

Au total, au regard des critères de l'époque (soit 1 agent/1.000 habitants), on peut dire que les villes sont, globalement, correctement dotées en personnel. Celles de 20 à 40.000 habitants le sont plus faiblement que les villes entre 40 et 100.000 habitants, qui ont des polices en transition (à villes de même taille, les situations sont parfois très contrastées). Enfin, les polices des villes de plus de 100.000 habitants sont différenciées et fournies; on peut dire qu'elles ont accédé à la modernité policière de leur temps.

La situation au début du siècle

Les années du début du XXème siècle sont en matière de police des années fortes. D'une manière visible au plan central avec l'accent est mis sur la police judiciaire, mais plus discrètement aussi pour les polices urbaines et avec une dynamique qui est ici d'abord locale. Un état publié en 1908 par la presse syndicale, qui présente les effectifs et les traitements des personnels des polices d'une quarantaine de villes, permet par comparaison avec les données de l'enquête de 1889 de mesurer ces évolutions⁶.

⁶ «Etat comparatif du Traitement et du personnel de la Police dans diverses villes de France et des Colonies», en «Bulletin mensuel de la Fédération des sociétés amicales des agents de police de France et des colonies», 3^e année, n. 7, février 1908, pp. 6-7.

Cet état donne à voir une croissance continue des effectifs, le ratio d'ensemble s'est nettement amélioré passant d'un agent pour 879 à un pour 757 en 1907. Pur les villes où l'on peut faire la comparaison, la progression entre 1889 et 1907 est notable bien qu'inégale [Tableau 5]. Dunkerque, qui passe d'un agent pour mille habitants en 1889 à un agent pour 404 habitants en 1907, est une exception qui côtoie des progressions moins substantielles, parfois des stagnations et de légers reculs. Le mouvement est à une amélioration d'ensemble de la présence policière rapportée à la population. Il s'accompagne d'une réduction de la disparité des situations des villes de taille comparable. Ainsi, toutes les villes moyennes se rapprochent du taux d'un agent pour mille habitants. Certaines le font grâce à une nette progression de leurs effectifs, comme Rennes, Grenoble, Versailles, St.-Nazaire ou Valenciennes. D'autres maintiennent leurs effectifs à ce niveau, qu'elles avaient déjà atteint, comme Montpellier, Cherbourg ou Perpignan.

Tableau 4 - *Évolution du nombre de policiers par habitants entre 1889 et 1907*

	<i>population en milliers</i>		<i>effectif policier</i>		<i>agents / habitants</i>	
	1889*	1907**	1889	1907	1889	1907
Marseille	376	517	567	855	1/ 663	1/ 605
Toulouse	147	149	180	243	1/ 817	1/ 613
St.-Étienne	117	146	107	177	1/1093	1/ 825
Nantes	127	133	156	216	1/ 814	1/ 616
Le Havre	112	132	194	249	1/ 577	1/ 530
Roubaix	100	121	101	150	1/ 990	1/ 807
Reims	97	109	102	114	1/ 951	1/ 956
Nîmes	69	80	70	71	1/ 986	1/1127
Montpellier	56	77	66	83	1/ 848	1/ 928
Rennes	66	75	47	70	1/1404	1/1071
Dijon	60	74	61	63	1/ 984	1/1175
Grenoble	52	73	41	78	1/1268	1/ 936
Le Mans	57	65	48	54	1/1188	1/1204
Versailles	49	54	39	52	1/1256	1/1038
Bourges	42	44	22	28	1/1909	1/1571
Cherbourg	37	43	37	45	1/1000	1/ 956
Dunkerque	38	38	38	94	1/1000	1/ 404
Perpignan	34	38	47	47	1/ 723	1/ 809
St.-Nazaire	25	35	16	33	1/1563	1/1061
La Rochelle	23	33	22	33	1/1045	1/1000
Valenciennes	27	31	21	36	1/1286	1/ 861
Narbonne	29	27	43	33	1/ 674	1/ 818
Bayonne	27	26	26	25	1/1038	1/1040
Niort	23	23	13	13	1/1769	1/1769
Blois	22	23	12	19	1/1833	1/1211
Chartres	21	23	10	11	1/2100	1/2091
<i>ensemble</i>	<i>1833</i>	<i>2189</i>	<i>2086</i>	<i>2892</i>	<i>1/ 879</i>	<i>1/ 757</i>

*: dénombrement de 1886

** : dénombrement de 1906

Source: Enquête de 1889 et état de 1908.

Le développement urbain et une transformation relative de l'image de la police rendent plus facile le développement et la «civilianisation» des services de police urbaines. Cet essor est donc quantitatif – la croissance des effectifs est régulière, mais aussi qualitatif. Les municipalités, tout autant que les commissaires qui sont placés à la tête des services, souhaitent des polices «modernes» et accordent des moyens à cette fin. Les agents sont correctement rétribués (avec des traitements proches de ceux des ouvriers municipaux⁷) et un minimum d'attention est portée à leur formation (sous formes de conférences parfois assurées par les commissaires). Les dénominations se «civilisent», on assiste à un fort recul des dénominations militaires.

Cette évolution se poursuit et s'accroît après la première guerre mondiale. L'enquête de 1925 dresse un tableau détaillé des polices des villes de plus de 5.000 habitants⁸ [Tableau 5]. La concentration des effectifs policiers dans les grandes villes y est encore plus nette (60% des agents en poste dans les villes de plus de 20.000 habitants le sont dans des villes de plus de 100.000 habitants). La densification de la couverture policière, marquée, établit une ligne de partage entre les villes de moins de 20.000 habitants (sans réel service organisé) et celles de plus de 40.000 habitants qui présentent des services de polices organisés et bien dotés en personnel. Entre les deux (villes entre 20 et 40.000 habitants) les situations sont disparates.

Tableau 5 - *Repartition des effectifs et évolution et de la couverture policière selon la taille des villes - 1889-1925 (agents)*

taille des villes	répartition des agents nombre en %		d'habitants pour 1 agent		évolution du nb. d'agents/h
	1889	1925	1889	1925	
+ de 100.000 h.	60%	52%	1/ 678	1/510	+ 25,0%
40 à 100.000 h.	25%	29%	1/1078	1/760	+ 29,5%
20 à 40.000 h.	15%	19%	1/1297	1/1070	+ 17,5%
5 à 20.000 h			–	1/1500	–

La situation dans les commissariats des petites villes (de 20.000 habitants) souligne les limites de l'organisation policière. Si entre 15 et 20.000 habitants l'effectif moyen est d'une douzaine d'agents et présente une organisation rudimentaire, en deçà il ne s'agit plus à proprement parler de services de police mais plutôt d'un rassemblement d'unités di-

⁷ Sauf dans les très petites villes.

⁸ Réalisée par des inspecteurs de l'administration du ministère de l'Intérieur mais non policiers et se déplaçant sur place, elle dresse un portrait rapide et souvent incisif des situations locales.

sparates, gardes-champêtres et agents de police (avec un effectif moyen de 5 «agents» au total).

La situation des commissariats des petites villes de moins de 20.000 habitants met en relief les tensions entre le modèle professionnel des polices urbaines qui s'affirme, le contexte urbain qu'il suppose (ville de plus de 40.000 habitants) et le cadre d'organisation des commissariats qui au contraire reste très fortement centrée sur le monde des petites villes.

Les principes de gestion des commissaires par le ministère de l'Intérieur accentuent encore cette tension puisque ce sont les jeunes commissaires, ceux qui sont le plus attachés à la modernité policière qu'ils voudraient incarner, qui se retrouvent en poste dans les petites villes, soit dans un contexte urbain où ces dispositions professionnelles ne peuvent pas se mettre en œuvre.

L'espace liminaire des petites villes donne ici à voir le désajustement entre la distinction administrative ville/campagne encore à l'œuvre au ministère de l'Intérieur au début du XX^{ème} siècle dans la gestion des commissaires et une distinction professionnelle policière émergente de ce qu'est la police des villes (et la distinction ville/campagne sous cet angle) et dont le seuil démographique, s'il s'abaisse à mesure que l'on avance dans le siècle, la situe cependant très nettement dans un autre monde urbain: celui de la moyenne et grande ville.

Références bibliographiques

- BAYLEY D.H., *The police and Political Development in Europe*, in TILLY CH. (a cura di), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton 1975, pp. 328-79.
- BERLIÈRE J.-M., *Le monde des polices en France*, Complexe, Bruxelles 1996.
- EMSLEY C., WEINBERGER B., *Policing Western Europe: Politics, Professionalization and Public Order 1850-1940*, Greenwood Press, Westport 1991.
- VOGEL M., *Les polices des villes entre local et national: l'administration des polices urbaines sous la III^{ème} République*, thèse de science politique, Grenoble 1993.